

Wacklige "Bausteine" und schwache "Maurer": die Afrikanische Union hat ein Integrationsproblem

Soest, Christian von

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Soest, C. v. (2008). *Wacklige "Bausteine" und schwache "Maurer": die Afrikanische Union hat ein Integrationsproblem*. (GIGA Focus Afrika, 4). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Afrika-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-276826>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Wacklige „Bausteine“ und schwache „Maurer“: Die Afrikanische Union hat ein Integrationsproblem

Christian von Soest

Am 1. Februar wurde der Außenminister Gabuns, Jean Ping, zum neuen Kommissionsvorsitzenden der Afrikanischen Union (AU) gewählt. Die Anforderungen an ihn sind beträchtlich: Er soll die regionale Integration des Kontinents vorantreiben, während sich gleichzeitig die ökonomische Spaltung zwischen den Regionalorganisationen Afrikas zu vertiefen droht.

Analyse:

Die von Libyens Revolutionsführer Gaddafi propagierte Gründung der „Vereinigten Staaten von Afrika“ ist völlig unrealistisch und lenkt von den tatsächlichen Herausforderungen ab:

- Die wirtschaftliche Integration des Kontinents wird nur stockend umgesetzt. Das Verhältnis zwischen der AU und den zahlreichen Regionalorganisationen bleibt ungeklärt.
- Mehrfachmitgliedschaften einzelner Staaten in verschiedenen Regionalorganisationen behindern den afrikanischen Integrationsprozess massiv. Bislang sind keine Erfolge bei der beschlossenen Reduzierung der Mehrfachmitgliedschaften ersichtlich, vielmehr gehen einzelne Staaten sogar neue Mitgliedschaften ein.
- Die *Economic Partnership Agreements* (EPAs) der Europäischen Union (EU) erschweren den Integrationsprozess zusätzlich, da die EPA-Ländergruppen nicht identisch mit den Regionalorganisationen sind.
- Nur einige wenige Regionalorganisationen sollten in Zukunft als „Bausteine“ der wirtschaftlichen Integration Afrikas dienen. Der AU-Kommission kommt dabei als Koordinatorin eine zentrale Rolle zu. Für Geber gilt es, auf Anfrage hin die Organisationen und die Kommission in ihren operativen Fähigkeiten zu unterstützen, die regionale Integration zu vertiefen.

Schlagwörter: African Union (AU), regionale Integration, Economic Partnership Agreements (EPAs), wirtschaftliche Entwicklung

1. Wirtschaftliche Integration Afrikas

Die wirtschaftliche Integration durch Freihandelszonen und Zollunionen ist von entscheidender Bedeutung für die Zukunft Afrikas, da größere Märkte bedeutende Wohlfahrtseffekte schaffen können. Viele afrikanische Staaten verfügen über lediglich kleine Binnenmärkte – von den 53 Staaten des Kontinents haben 39 weniger als 15 Millionen Einwohner und 21 weniger als fünf Millionen, und 15 afrikanische Länder sind Binnenstaaten ohne direkten Zugang zum Meer.

Dementsprechend ist die wirtschaftliche Integration eines der Hauptziele der im Juli 2002 gegründeten Afrikanischen Union (AU). In Artikel 3 des Gründungsvertrages der Organisation heißt es:

„Die Ziele der Union sind: größere Einheit und Solidarität zwischen den afrikanischen Ländern und Völkern [...], schnellere politische und sozioökonomische Integration des Kontinents [...], Koordinierung und Harmonisierung der Politiken zwischen existierenden und zukünftigen regionalen Wirtschaftsgemeinschaften.“

Bereits 1991 war nach dem Vorbild der Europäischen Wirtschaftsunion die *African Economic Community* (AEC) gegründet worden, die 1994 in Kraft trat und schließlich in die AU integriert wurde. In ihrem Gründungsvertrag sieht die AEC einen sechsstufigen Fahrplan zur Entwicklung einer gesamtafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft bis 2028 vor:¹

1. Bis 1999: Stärkung der bestehenden regionalen Wirtschaftsgemeinschaften (*Regional Economic Community* – REC) und Gründung neuer in Regionen, in denen noch keine vorhanden sind.
2. Bis 2007: Verstärkung der Integration, Koordinierung und Harmonisierung innerhalb der REC.
3. Bis 2017: Bildung von Freihandelszonen und Zollunionen innerhalb der REC.
4. Bis 2019: Harmonisierung der Zölle zwischen den einzelnen Gemeinschaften mit dem Ziel, eine kontinentale Zollunion zu bilden.
5. Bis 2023: Bildung eines gemeinsamen afrikanischen Marktes durch Abstimmung der Währungspolitik und freien Personenverkehr.
6. Bis 2028: Konsolidierung des gemeinsamen Marktes, Bildung einer Wirtschafts- und Währungsunion sowie Einführung einer gemeinsamen Währung.

¹ Treaty Establishing the African Economic Community, Abuja 1991, S. 10 f.

Nach diesem Fahrplan ist die Bildung eines gemeinsamen Marktes von den Integrationsfortschritten der Regionalorganisationen als „Bausteine“ eines zukünftigen afrikanischen Wirtschaftsraumes abhängig. Dies unterstreicht ihre besondere Rolle im Prozess der Integration des Kontinents. Tatsächlich ist es aber so, dass in Afrika eine Fülle in ihrer Struktur völlig unterschiedlicher Regionalorganisationen besteht, deren Divergenzen den Integrationsprozess erschweren. Eine Aufstellung der *UN Economic Commission for Africa* (ECA) und der AU kommt auf insgesamt 14 Gemeinschaften, von denen acht von der Union anerkannt sind (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Regionale Organisationen in Afrika

Abkürzung	Regionalorganisation	Mitglieder
CEEAC	<i>Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale</i>	10
CEMAC	<i>Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale</i>	6
CEN-SAD	<i>Economic Community of Sahel-Saharan States</i>	25
CEPGL	<i>Communauté Economique des Pays des Grands Lacs</i>	3
COMESA	<i>Common Market for Eastern and Southern Africa</i>	19
EAC	East African Community	5
ECOWAS	<i>Economic Community of West African States</i>	15
IGAD	<i>Inter-Governmental Authority on Development</i>	7
IOC	<i>Indian Ocean Commission</i>	5
MRU	<i>Mano River Union</i>	3
SACU	<i>Southern African Customs Union</i>	5
SADC	<i>Southern African Development Community</i>	14
UEMOA	<i>Union Economique et Monétaire Ouest Africaine</i>	8
UMA	<i>L'Union du Maghreb arabe</i>	5

Fettdruck = von der *African Union* anerkannte Regionalorganisationen.

Quelle: ECA/AU 2006; Zahl der Mitgliedsstaaten von Internetseiten der Organisationen (Zugriff am 19.3.2008).

Allein zwischen den acht von der AU anerkannten Regionalorganisationen gibt es erhebliche Unterschiede bei der Marktintegration. Bislang sind lediglich der freie Personenverkehr (Visumfreiheit) innerhalb der *Economic Community of West African States* (ECOWAS), die Freihandelszone des ostafrikanischen *Common Market for Eastern and Southern Africa* (COMESA) mit elf beteiligten Mitgliedslän-

dern, und der zentralafrikanischen *Communauté Economique des États de l'Afrique Centrale* (CEEAC) sowie die Zollunion der *East African Community* (EAC) in Kraft getreten. Eine Reihe von Organisationen (COMESA, CEEAC, ECOWAS) hat Zollunionen für dieses Jahr geplant, deren tatsächliche Umsetzung noch nicht bewertet werden kann. Die Freihandelszone der *Southern African Development Community* (SADC) trat ebenfalls Anfang dieses Jahres in Kraft. Im Verlauf des Jahres sollen die Zölle auf 85 % aller Güter abgeschafft werden; für die verbleibenden 15 % der Güter sollen sie bis zum Jahr 2012 wegfallen. Allerdings machen nicht alle 14 Mitgliedsstaaten der SADC mit: Angola und die Demokratische Republik Kongo haben das entsprechende Protokoll nicht unterzeichnet; ob Lunda und Kinshasa dem Abkommen später beitreten, steht noch nicht fest.

Für *Union du Maghreb arabe* (UMA), *Economic Community of Sahel-Saharan States* (CEN-SAD) und *Inter-Governmental Authority on Development* (IGAD) bestehen bislang offensichtlich nicht einmal verbindliche Zielmarken für die wirtschaftliche Integration. Die zentralafrikanische CEEAC² und die IGAD im Horn von Afrika können in wichtigen Bereichen als ineffektiv gelten. Die „Bausteine“ der Integration Afrikas sind mithin von ungleicher Größe oder fehlen – im Gegensatz zu den Zielen der *African Economic Community* – völlig. Die unterschiedlichen Fortschritte behindern massiv die Schaffung eines einheitlichen afrikanischen Wirtschaftsraumes, von einer Gründung der „Vereinigten Staaten von Afrika“ ganz zu schweigen.

Demgegenüber bestehen die Zoll- und Währungsunionen *Southern African Customs Union* (SACU), *Union Economique et Monétaire Ouest Africaine* (UEMOA) und *Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale* (CEMAC) schon länger und haben tiefgreifende Integrationsschritte verwirklicht. Es würde nahe liegen, sie als Ausgangspunkte für weitere wirtschaftliche Integration zu nutzen. Allerdings ist das Verhältnis zu den anderen, von der AU anerkannten Regionalorganisationen noch weitgehend ungeklärt. Somit ist keineswegs ausgemacht, dass etwa die SACU durch weitere Mitglieder zur Zollunion der SADC aufgestockt wird.

2. Doppelmitgliedschaften

Ein Grundproblem liegt in den sich überlappenden Mitgliedschaften der Staaten in verschiedenen Regionalorganisationen. Während den 14 Regionalorganisationen jeweils drei bis 25 Mitglieder angehören, sind 95 % der afrikanischen Staaten Mitglied in mehr als einer Regionalorganisation. Daraus entsteht die so genannte „Spaghetti-Schüssel“ der vielfach ineinander verschlungenen Mitgliedschaften.

Die Gründe für doppelte Mitgliedschaften sind vielfältig: Neben politischen und ökonomischen Interessen spielt die Strategie der „variablen Geometrie“ eine entscheidende Rolle. Sie erlaubt den Staaten, sich an Organisationen mit unterschiedlichen Integrationsgeschwindigkeiten zu beteiligen. Diese Haltung ist aus Sicht der Mitglieder insofern rational, als oftmals unklar ist, welche Regionalorganisationen die Integration am schnellsten vorantreiben und welche Regelungen der Organisationen für das jeweilige Mitgliedsland am vorteilhaftesten sind.

Die negativen Konsequenzen dieses „Rosinenherauspickens“ liegen auf der Hand: Viele Mitgliedsstaaten tun sich schwer, den Verpflichtungen gegenüber den Regionalorganisationen nachzukommen und festgelegte Integrationsziele tatsächlich umzusetzen. Dies zeigt sich bei Treffen auf der Arbeitsebene an der niedrigen Teilnahmerate, an der „widersprüchlichen Programmimplementierung“ (ECA/AU 2006: 52 f.) und an der schlechten Zahlungsmoral im Hinblick auf die Mitgliedsbeiträge. Eine Koordinierung zwischen den einzelnen Regionen und mit der AU findet kaum statt.

Bei der Bildung einer Zollunion wird das Problem der doppelten Mitgliedschaften besonders deutlich. Während die Mitgliedsstaaten einer Freihandelszone jeweils noch autonome Kontrolle über ihren Außenhandel ausüben, müssen sich die Mitglieder einer Zollunion auf einen gemeinsamen Außenzoll einigen. Insofern kann ein Land folgerichtig nicht gleichzeitig zwei oder mehreren Zollunionen mit unterschiedlichen Außenzöllen angehören.

So erklärt sich auch die Argumentation um Tansanias möglichen Wiedereintritt in den COMESA. Das Land gehört bislang nur der ostafrikanischen EAC und der SADC im Süden Afrikas an. Kenia, einer der wichtigsten Handelspartner Tansanias, ist jedoch sowohl Mitglied der EAC als auch des COMESA. Die EAC bildet schon seit 2005 eine Zollunion, der COMESA will sie in diesem Jahr verwirklichen. Daraus ergibt sich nun ein Dilemma für beide Handelspartner. Mukhisa Kituyi, der kenianische

2 Als handlungsfähiger erweist sich hier die kleinere *Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale* (CEMAC), die u. a. eine Friedenstruppe in der Zentralafrikanischen Republik unterhält.

Minister für Handel und Industrie, erklärte deswegen: „Der beste Weg mit dem Widerspruch umzugehen, ist, dass Tansania wieder dem COMESA beitrifft“ (Guardian, Tansania, 11.1.2008). Dies aber würde dem Land noch zusätzliche Integrationsverpflichtungen auferlegen.

Weitere Mehrfachmitgliedschaften gingen auch Ruanda und Burundi ein. Beide Staaten sind Mitglieder des COMESA und traten im Juni 2007 zusätzlich der EAC bei. Während Burundi bisher eine dritte Mitgliedschaft in der zentralafrikanischen CEEAC aufrechterhält, hob Ruanda seine Mitgliedschaft auf und zog außerdem seine Bewerbung für einen Beitritt in die SADC zurück. Da die CEEAC durch Konflikte und Zahlungsschwierigkeiten sehr geschwächt ist und sich beide Staaten geografisch an Ostafrika orientieren, lohnt es sich aus Sicht von Ruanda und Burundi, der EAC beizutreten. Beide Länder profitieren so von der 2005 in Kraft getretenen Zollunion und vom fortschreitenden Integrationsprozess in Ostafrikas Wirtschaftsgemeinschaft. Allerdings, und das ist das Problem, halten sich sowohl Ruanda als auch Burundi mit Mitgliedschaften in anderen Regionalorganisationen weitere Optionen offen. Mosambik, bis jetzt nur Mitglied der SADC, erwägt außerdem, der Zollunion SACU beizutreten, in der bislang Botswana, Lesotho, Namibia, Südafrika und Swasiland zusammengeschlossen sind.

Eine Lösung des Problems der doppelten Mitgliedschaften scheint somit nicht in Sicht, sondern die Lage droht im Gegenteil sich durch zusätzliche Mitgliedschaften weiter zuzuspitzen: Einen übergreifenden Plan, wie die Außenzölle der verschiedenen Regionalorganisationen synchronisiert werden sollen, gibt es nicht.

3. Rationalisierung nur auf dem Papier

Die Notwendigkeit, die regionalen Gemeinschaften zu bündeln, wurde schon 1976 in der *Organisation of African Unity* (OAU), der Vorgängerorganisation der AU, diskutiert. Die Minister kamen damals zu dem Ergebnis, dass es nur fünf Regionalorganisationen geben solle, für Nord-, West-, Zentral-, Ost- und das südliche Afrika. Dennoch beschloss die *African Economic Community* 1991 in ihrem Vertrag von Abuja, die Gründung zusätzlicher Gemeinschaften zu erlauben, wenn diese als notwendig angesehen würden.

Im Rahmen des Rationalisierungsprozesses sollen nun die „bedeutenden Beschränkungen, die

die Effektivität der regionalen Wirtschaftsgemeinschaften verringern“, aufgehoben werden. Der Hauptnutzen der Rationalisierung besteht darin, „überlappende Funktionen zu beseitigen, vorhandene Ressourcen besser zu fokussieren und dadurch die regionalen Wirtschaftsgemeinschaften zu stärken“ (ECA/AU 2006: 45 f.). Zur Art der Rationalisierung wies eine Studie der *Economic Commission for Africa* und der AU verschiedene Szenarien aus: Das „äußerste“ von diesen wäre die Reduzierung der Zahl der Organisationen auf die fünf ursprünglich von der OAU vorgesehenen. Das „weicheste“ sieht lediglich vor, die Strategien und Programme der bestehenden Organisationen zu harmonisieren. Dies käme de facto dem Status quo gleich. Ferner fordert die Kommission – in Anlehnung an die AU-Gründungsakte – die Regionalorganisationen auf, ihre Entscheidungen untereinander und mit der Kommission abzustimmen, um den afrikanischen Integrationsprozess zu beschleunigen (Assembly of the AU 2006: 3).

Dennoch ist der tatsächliche Wille zur Rationalisierung offenbar nur bei wenigen Entscheidungsträgern vorhanden. Das zeigt sich daran, dass 46 % der Regionalorganisationen noch keine Schritte zur Bereinigung der Mitgliedschaften unternommen haben und weitere 31 % lediglich Studien in Auftrag geben ließen, wie am besten zu verfahren sei. Nur 23 % der Regionalorganisationen führen auch tatsächlich Abstimmungsmaßnahmen durch (ECA/AU 2006: 67).

Die Kooperation von COMESA, SADC und EAC ist dafür ein Beispiel. Seit 2006 treffen sich in regelmäßigen Abständen Vertreter der drei Regionalorganisationen, um über Handelserleichterungen, Wirtschaftspolitik und Infrastruktur zu diskutieren. Ergebnisse dieser Gesprächsrunden sind die Einrichtung gemeinsamer Grenzkontrollpunkte und die Angleichung der Straßengebühren. Ferner koordinieren COMESA, SADC und EAC die Liberalisierung des Luftverkehrs (ECA/AU 2006: 58). Im Juni 2006 beschlossen die Staats- und Regierungschefs der CEN-SAD, auf eine „Verschmelzung“ von CEN-SAD, ECOWAS und UMA zu einer Gemeinschaft hinzuarbeiten (ECA 2007: 4). Einen Fahrplan zur Umsetzung gibt es jedoch offensichtlich nicht. Die Erklärung ist damit ein typisches Beispiel für den großen Unterschied zwischen politischen Willenserklärungen und tatsächlicher Integration.

Aufgrund der geringen Fortschritte im Harmonisierungsprozess hat auch der innerafrikanische Handel, den auszuweiten eines der Hauptziele der

AU ist, kaum zugenommen. Nach Angaben der *Economic Commission for Africa* und der AU haben 40 % der Regionalorganisationen ein Wachstumsziel für den intraregionalen Handel von nur 5 % bis 10 % ausgegeben. Weitere 40 % wollen diesen um ehrgeizige 20 % oder mehr steigern. Allerdings erreichten lediglich 22 % der regionalen Wirtschaftsgemeinschaften ihr oftmals ohnehin unambitioniertes Wachstumsziel im Jahr 2004 auch tatsächlich (ECA/AU 2006: 63; die Daten beziehen sich auf alle 14 Regionalorganisationen).

Seit Mitte der 1990er Jahre stagniert der innerafrikanische Handel bei rund 10 % des gesamtafrikanischen Außenhandels. Dies ist natürlich nicht nur auf fehlende Integrationsfortschritte, sondern auch auf mangelhafte Infrastruktur und die oftmals fehlende Komplementarität afrikanischer Ökonomien zurückzuführen. Nichtsdestoweniger kommt eine Studie des Internationalen Währungsfonds (IWF) zu dem Schluss, dass die Effekte wirtschaftlicher Integration auf den innerafrikanischen Handel und den Anteil Afrikas am Welthandel bislang „unbedeutend“ gewesen seien (Yang/Gupta 2007: 409). Nach Einschätzung eines Berichtes der *Economic Commission for Africa* und der AU (2006: 63) fehlt es „den meisten regionalen Wirtschaftsgemeinschaften an fast allen zentralen Elementen, die für den Erfolg von Wirtschaftsunionen nötig sind“.

4. EPAs vertiefen die Unterschiede

Eine weitere Herausforderung für den afrikanischen Integrationsprozess stellen die *Economic Partnership Agreements* (EPAs) mit der Europäischen Union (EU) dar. Die EPAs waren als wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen angelegt, die bis zum 31. Dezember 2007 von den Regionalgruppen in Afrika, der Karibik und im Pazifikraum (AKP) auf der einen und der EU auf der anderen Seite unterzeichnet werden sollten. Stufenweise sollen die EPAs Handelsbarrieren wie Zölle zwischen den Vertragspartnern herabsetzen. Ferner soll nach dem Vorbild der EU der Handel in regionalen Freihandelszonen die Voraussetzungen für die Integration in den Weltmarkt schaffen.

Die EPAs werden kontrovers diskutiert, da vor allem ärmere Staaten befürchten, durch die Handelsliberalisierung ohne begleitende Abfederungsmaßnahmen ökonomisch schlechter dazustehen als zuvor. So gab sich der senegalesische Präsident Abdoulaye Wade sehr ablehnend:

„Ich stimme mit der Absicht, eine neue Beziehung [zu Europa] zu schaffen überein, aber wir müssen definieren, was das für eine Beziehung ist. [...] Es ist klar, dass Afrika die EPAs ablehnt“ (Mail & Guardian, 9.1.2008).

Das Hauptproblem aus Integrationssicht besteht darin, dass die EPAs eine weitere Trennlinie zwischen den afrikanischen Staaten ziehen, die die Wirtschaftsräume der etablierten Regionalorganisationen auseinander reißen. Je nach wirtschaftlicher Leistungskraft verhandelt die EU verschiedene EPAs mit unterschiedlichen Ländergruppen. Obwohl die AU acht Regionalorganisationen anerkennt, wurde der afrikanische Kontinent in nur vier Regionen eingeteilt – West-, Zentral-, Ost- und das südliche Afrika. Weder gelang es der afrikanischen Seite, eine einheitliche Position zur Einteilung der Verhandlungsgruppen zu finden, noch der EU, auf Verhandlungen mit einigen wenigen Regionalorganisationen zu bestehen.

Schließlich schloss die EU mit einigen Ländern wie Ghana, Côte d'Ivoire, Kamerun oder Mosambik und der EAC als einziger Regionalorganisation *vorläufige* Abkommen ab (siehe Tabelle 2). Diese Interimsabkommen wurden nötig, weil keine Einigung über die EPAs erzielt werden konnte. Die Welthandelsorganisation hatte die EU und ihre AKP-Vertragspartner schon frühzeitig aufgefordert, die Partnerschaften WTO-konform zu gestalten und eine Frist bis zum 31. Dezember 2007 gesetzt. Länder wie Gabun und die Demokratische Republik Kongo sowie die ECOWAS führen noch Verhandlungen. Der ökonomische Riese Südafrika verfügt bereits seit 1999 über ein eigenes Freihandelsabkommen mit dem europäischen Wirtschaftsblock (*Trade, Development and Co-operation Agreement* – TDCA) und konnte sich in den Verhandlungen entspannt zurücklehnen.

Der Generalsekretär des COMESA (und künftige stellvertretende Vorsitzende der AU-Kommission) Erastus Mwencha kritisierte denn auch die Unterzeichnung eines EPAs durch die EAC:

„Wir vom COMESA haben es abgelehnt, individuell zu verhandeln, da wir Verhandlungen in einem größeren Block oder sogar mit dem ganzen Kontinent bevorzugen. Dies würde es Afrika ermöglichen, die notwendige Expertise zu vereinigen und eine vorteilhaftere Verhandlungsposition zu erlangen. Aber die EU hat es stattdessen vorgezogen, eine teilende und erobernde Taktik anzuwenden, die es ermöglicht, die kleinen Länder nacheinander aufzurufen, ihnen Süßigkeiten anzubieten und sie dann zu überrumpeln“ (Business Daily, Nairobi, 19.12.2007).

Tabelle 2: Vorläufige EPAs (Geplante Liberalisierung für Importe aus der EU)

	2008	2010	2012	2013	2017	2018	2022	2023	2033	Gesamt
BLNS		86%								86% + 47 Güter
Côte d'Ivoire						69,8%		80,8%		80,8%
EAC		64%						80%	82%	82%
Ghana						62,24%		80,48%		80,48%
Kamerun						50%		80%		80%
Komoren				21,5%			80,6%			80,6%
Madagaskar				37%			80,7%			80,7%
Mauritius	24,5%				53,6%		95,6%			95,6%
Mosambik	78,5%									80,5%
Seychellen				62%	77%		97,5%			97,5%
Simbabwe			45%				80%			80%

BLNS = Botswana, Lesotho, Namibia und Swasiland.

Quelle: Darstellung des Verfassers in Anlehnung an European Centre for Development Policy Management 2008, S. 5.

Abseits dieser polemischen Zuspitzung auf angeblich fortbestehende koloniale Attitüden in Brüssel bleibt festzuhalten, dass a) die EU durch die EPAs weitere Hindernisse für die wirtschaftliche Integration in Afrika schafft und b) die AU und die Regionalorganisationen selbst keine gemeinsame Position für die Verhandlungen mit der EU gefunden haben und somit ebenso Verantwortung für das zusätzliche Durcheinander tragen.

Zur weiteren Verschärfung der regionalen Spaltung tragen Verhandlungen der afrikanischen Regionalorganisationen mit anderen Wirtschaftsblöcken bei. So schloss die Zollunion im südlichen Afrika SACU mit Südafrika an der Spitze ein Freihandelsabkommen mit dem *Mercado Común del Sur* (Mercosur: Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay) und eines mit der *European Free Trade Association* (EFTA: Island, Liechtenstein, Norwegen, Schweiz). Ferner laufen Verhandlungen zwischen der SACU und den USA über „cooperative trade opportunities“. Südafrika möchte außerdem ein trilaterales Handelsabkommen mit Indien und Brasilien unterzeichnen (Business Day, 9.1.2008). Weitere Regionalorganisationen sind ebenfalls eigenständig aktiv: Schon seit 2001 gilt ein *Trade and Investment Framework Agreement* des COMESA mit den USA, die EAC bereitet momentan ebenfalls Verhandlungen mit den Vereinigten Staaten vor (New Times, Kigali, 15.1.2008).

5. Schwache AU

Wie bereits erwähnt, werden die Regionalorganisationen in den verschiedensten Dokumenten als Bausteine (*building blocks*) der wirtschaftlichen Integration Afrikas bezeichnet. Auf deren Entwick-

lung haben die Organe der AU allerdings keinen direkten Einfluss, sondern können sie lediglich koordinieren. Deshalb ist die AU-Kommission immer deutlicher bemüht, die regionalen Gemeinschaften in die „richtige“ Richtung zu führen.

Der Exekutivrat der AU, der von den Außenministern der Union gebildet wird, bestätigte im Januar 2007, „dass die regionalen Wirtschaftsgemeinschaften die zentralen Pfeiler für die Implementierung der Programme der Afrikanischen Union sind“ (Executive Council 2007: 25). Die Handelsminister der AU forderten die Regionen auf, die EPA-Verhandlungen besser untereinander zu koordinieren. Außerdem solle die Rolle der AU gestärkt werden, vor allem durch die Einbindung der AU-Kommission in die Verhandlungen (*Conference of Ministers of Trade of the African Union* 2007). Trotz der offiziellen Anerkennung der führenden Rolle der Regionalorganisationen im wirtschaftlichen Integrationsprozess zeigt sich die AU gegenüber den einzelnen – ohne sie geführten – Verhandlungen äußerst skeptisch. So kritisierte der bisherige Vorsitzende der AU-Kommission, Alpha Oumar Konaré, die Unterzeichnung des EPA durch die EAC:

„Unsere größte Hoffnung ist, dass die vorläufigen Abkommen nicht die übrigen [Länder] binden und die Dinge anschließend verkomplizieren. Wenn wir unsere Partnerschaft auf die Schwäche der Einheit Afrikas bauen, werden wir Probleme bekommen“ (Business Daily, Nairobi, 16.12.2007).

Bewusst reklamiert die Kommission (ähnlich wie ihr EU-Gegenstück in vergleichbaren Fällen) eine zentrale Position für sich. So beanspruchte sie in den EPA-Verhandlungen ein Recht auf Beteiligung. Hier knirscht es allerdings gewaltig: Gut funktionierende Regionalorganisationen, allen voran ECOWAS und SADC mit ihren regionalen Führungsmächten

Nigeria und Südafrika, aber auch die Mitgliedsstaaten selbst widersetzen sich bislang dem Zugriff der AU-Kommission. Dies kann zum einen auf machtpolitisches Kalkül, vor allem aber auf die mangelnde Kapazität der AU selbst zurückgeführt werden. Die Gemeinschaft ist bislang aufgrund fehlenden Personals, mangelnder Finanzierung und ungenügender Organisation nicht in der Lage, ihren Führungsanspruch einzulösen. Der durch die AU erbrachte Mehrwert ist für Regionalorganisationen und Mitgliedsstaaten – zumindest auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Integration – oft nicht ersichtlich. Eine wesentliche Aufgabe der neuen Kommission wird deswegen darin bestehen, die Organisation und damit ihre koordinierende Kraft gegenüber den Regionalorganisationen zu stärken.

6. Zukunft der AU

Die wirtschaftliche Integration Afrikas steht vor monumentalen Herausforderungen. Die von Libyens Revolutionsführer Gaddafi angestoßene „große Debatte“ mit dem Ziel, die „Vereinigten Staaten von Afrika“ zu gründen, ist dabei nur ein Scheingefecht, das von den tatsächlichen Problemen ablenkt. Gaddafi steht mit seinem Ziel, per Akklamation eine afrikanische Regierung zu schaffen (*top-down approach*) isoliert da. Die Debatte bestimmen die so genannten „Gradualisten“, die sich für einen langsamen Reifungsprozess aussprechen, der auf der Integration in den Regionalorganisationen aufbaut (*bottom-up approach*). Dazu zählen Schwergewichte wie Südafrikas Präsident Mbeki und moralische Autoritäten wie Ellen Johnson-Sirleaf. Die Präsidentin von Liberia stellt fest:

„Ähnlich wie in der EU wird man nicht alle 53 afrikanischen Länder dazu bringen, sich zur selben Zeit zusammenzutun. Länder aus den unterschiedlichen Regionen werden wahrscheinlich zu einem Zeitpunkt beitreten, der von ihren Integrationsfortschritten abhängt“ (Foreign Policy Association, 4.7.2007).

Der neue AU-Kommissionsvorsitzende Jean Ping wird im Gegensatz zu Gaddafis machtpolitischen Träumereien vor der sehr viel praktischeren Frage stehen, wie er das Verhältnis zwischen AU und Regionalorganisationen in Zukunft ordnet und wie er durch Abstimmungsprozesse die wirtschaftliche Integration des Kontinents vorantreibt. Dazu gehört auch, neuen Schwung in die AU zu bringen und diese gegenüber den Regionalorganisationen und den Mitgliedsstaaten zu stärken. Sein Vorgän-

ger Alpha Oumar Konaré, war ein glänzender Repräsentant des afrikanischen Kontinents, ein Verwaltungsfachmann oder ein Manager war er nie. Vom 65-jährigen ehemaligen Karrierediplomaten Ping wird deshalb erwartet, dass er einen stärkeren Akzent auf die organisatorische Entwicklung der AU setzt. Nur dadurch kann die Koordinierungsfunktion der Kommission innerhalb Afrikas gestärkt werden.

Genau darin wird aller Wahrscheinlichkeit nach die Rolle der AU in der Zukunft liegen: als Koordinierungsagentur für die wirtschaftliche (und auch politische) Integration des Kontinents. Wenn die Regionalorganisationen als „Bausteine“ ernstgenommen werden sollen, muss es

- a) zu einer Bereinigung der Mitgliedschaften kommen und muss
- b) die AU-Kommission eine zentrale Rolle erhalten, um die verschiedenen regionalen Wirtschaftsräume zu synchronisieren.

Dies gilt ebenfalls für ein gemeinschaftliches afrikanisches Auftreten in den EPA-Diskussionen. Hier könnte die „große Debatte“ über die „Vereinigten Staaten von Afrika“ für die Kommission von Nutzen sein, um gegenüber den Regionalorganisationen und den Mitgliedern ein stärkeres Verhandlungsmandat für sich zu reklamieren.

Für die Geber gilt es, ihre Unterstützung auf einige wenige Regionalorganisationen und die AU zu konzentrieren und, für die EU im Besonderen, die Ländergruppeneinteilung für die EPA-Verhandlungen zu überdenken, zumindest aber die unterschiedlichen EPAs möglichst ähnlich auszugestalten.

Die entscheidende Frage für die wirtschaftliche Integration Afrikas lautet nicht, wie die „United States of Africa“ geschaffen werden können, sondern, wie sowohl die Regionalorganisationen als auch die AU gestärkt werden können und wie deren Verhältnis untereinander organisiert werden kann. Die Führung wird dabei zunehmend bei der AU-Kommission liegen müssen.

■ Literatur

- Economic Commission for Africa (ECA) (2007): Assessment of Progress on Regional Integration in Africa. Conference of African Ministers of Finance, Planning and Economic Development/Fortieth session of the Commission, Addis Ababa, www.uneca.org/cfm/2007/docs/assessmentRI.pdf (Zugriff am 18.3.2008).
- Economic Commission for Africa (ECA)/African Union (AU) (2006): Assessing Regional Integration in Africa II. Rationalizing Regional Economic Communities, Addis Ababa: Economic Commission for Africa.
- European Centre for Development Policy Management (2008): EPA Negotiations: Where do we stand?, www.acp-eu-trade.org/library/files/ECDPM_11-01-08_EPA%20Negotiations%20-%20Where%20do%20we%20stand_final.pdf (Zugriff am 13.1.2008).
- First Conference of African Ministers of Economic Integration (CAMEI) (2006): Consultative Meetings of Accra and Lusaka: Consolidated Report, Ouagadougou, www.iss.co.za/af/RegOrg/unity_to_union/pdfs/au/recs/comeirepmar06.pdf (Zugriff am 17.1.2008).
- Meeting of Experts on the Rationalization of the Regional Economic Communities (RECs) (2006): Report of the Consultative Meeting on the Rationalization of the Regional Economic Communities (RECs) for Eastern and Southern Africa, Lusaka, www.iss.co.za/Af/RegOrg/unity_to_union/pdfs/au/recs/reclusakamar06.pdf (Zugriff am 25.1.2008).
- Yang, Yongzheng/Gupta, Sanjeev (2007): Regional Trade Arrangements in Africa: Past Performance and the Way Forward, in: *African Development Review*, 19, 3, S. 399-431.

■ Der Autor

Dr. Christian von Soest ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Afrika-Studien.

E-Mail: soest@giga-hamburg.de, Website: <http://staff.giga-hamburg.de/soest>.

Der Autor dankt Yvonne Daum für exzellente Unterstützung bei der Recherche und wertvolle Anregungen.

■ Gegenwärtige Forschung zum Thema im GIGA

Im Regionen übergreifenden Forschungsprojekt „Neue regionale Führungsmächte“ wird die Rolle Südafrikas und Nigerias in ihrer Bedeutung für den afrikanischen Kontinent (südlich der Sahara) am GIGA untersucht.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

- Hofmeier, Rolf (2008): Regionale Kooperation und Integration, in: Ferdowsi, Mir A. (Hrsg.): *Afrika – ein verlorener Kontinent?*, München, S. 213-244.
- Mehler, Andreas/Melber, Henning/Walraven, Klaas van (Hrsg.) (2007): *Africa Yearbook 2006: Politics, Economy and Society South of the Sahara*, Leiden.
- Soest, Christian von/Scheller, Julia (2006): Regionale Integration im südlichen Afrika: Wohin steuert die SADC?, *GIGA Focus Afrika*, Nr. 10.

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost sowie zu Globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der *GIGA Focus Afrika* wird vom Institut für Afrika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretene Auffassung stellt die des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts dar. Download unter www.giga-hamburg.de/giga-focus.

Redaktion: Gero Erdmann; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler

Lektorat: Vera Rathje; Kontakt: giga-focus@giga-hamburg.de; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg